

EL PROBLEMA

EN LA REFORMA

Armando Martel

El objetivo básico de todo proceso de reforma agraria es el de crear una nueva estructura de tenencia de la tierra y de propiedad de los instrumentos de producción que permita que el producto generado por el sector agrícola se distribuya de una manera justa. Se trata de romper en el campo las estructuras de dominación feudales y capitalistas que impiden que el hombre sea dueño no sólo de su trabajo, sino también de los medios e instrumentos adecuados para realizarlo. El principio de que "la tierra es para el que la trabaja" refleja, aunque parcialmente, esta aspiración.

Históricamente, el gran motor que ha impulsado todos los procesos de reforma agraria ha sido la lucha por la tierra. Es evidente que hoy en día ella, por sí sola, no constituye una garantía de liberación de las masas campesinas. Es preciso el crédito, la asistencia técnica, el precio justo, las obras de infraestructura para la producción, la participación campesina en todas las fases del proceso productivo, etc. Sin embargo, es igualmente cierto que sin tierra suficiente, en cantidad y calidad, todos los demás elementos carecerían de sentido.

Bases para una política de tierras

Las actividades de reforma agraria en nuestro país se engloban en tres grandes programas:

- Tenencia,
- Desarrollo y
- Promoción, capacitación y organización campesina.

El Dr. ARMANDO MARTEL, abogado, post-graduado en "Planificación del Desarrollo" en el CENDES, ha trabajado en el I.A.N. y en la actualidad desempeña el puesto de secretario ejecutivo de la Fundación para la Capacitación e Investigación Aplicada a la Reforma Agraria (C.I.A.R.A.).

El programa de Tenencia implica dos actividades fundamentales: la adquisición y la entrega de tierras (afectación y dotación).

El objetivo de estas líneas es analizar el desarrollo de estas actividades en el proceso de reforma agraria venezolano. Sin embargo, debemos decir que pensamos que toda auténtica política de tenencia de tierras debe considerar, al menos, estos tres elementos:

- Que la expropiación de la tierra sea masiva,
- Que el pago de la misma sea mínimo y
- Que las dotaciones sean preferentemente colectivas, asociativas o comunitarias.

La necesidad del primer elemento, la expropiación masiva, es una enseñanza que podemos extraer de nuestra propia realidad. La expropiación de fincas aisladas entregadas en parcelas individuales permitió que, a la larga, la estructura capitalista que fue desarrollándose en las tierras no expropiadas se impusiera y tendiera a ahogar a aquella nueva y débil que no podía contar, ni con mucho, con los recursos necesarios para una competencia evidentemente desventajosa.

La necesidad del segundo elemento, el pago mínimo de la tierra, está implícito en la propia concesión de la reforma agraria. Si ésta debe romper con una estructura de poder económico, esta ruptura no es posible transfiriendo al sector que se pretende desplazar de un volumen de recursos tal que en la práctica no implique ningún desplazamiento. Por otra parte, es importante señalar que en los últimos años el presupuesto asignado al I.A.N. para pago en efectivo por adquisición de tierras está en el orden de los 20 millones de bolívares. Si tomamos en cuenta que una sola finca, Montaña Verde, en caso de que la Corte falle favorablemente la solicitud de expropiación, representa una erogación de casi siete millones de bolívares y que el I.A.N. debe pagar incluso las bienhechurías realizadas en tierras públicas, a ve-

ces ocupadas con evidente mala fe, tenemos que no existen recursos, ni en Venezuela ni en ningún otro país del mundo, para financiar una reforma agraria a ese precio.

El tercer elemento, el de la dotación colectiva, requiere de una explicación un poco más detenida.

Nuestra reforma agraria ha descansado en la dotación individual. Es ése el espíritu de la Ley y probablemente no podía ser otro. En los años de su redacción (1958-1960) la realidad rural se diagnosticaba, y lamentablemente algunos autores aún lo siguen haciendo, como una estructura de tipo latifundista de carácter feudal o semifeudal. Esta estructura tenía su fundamento en la concentración de la tierra y frente a ello lo que correspondía era dividir la tierra para así romper la base en que se sustentaba el poder latifundista.

Sin entrar a analizar lo acertado o no de este enfoque, para ese momento, el hecho real es que en nuestro medio rural predomina hoy una estructura muy distinta a la latifundista tradicional. Lo que hoy tenemos es una estructura básicamente de tipo capitalista, empresarial, con alta tecnología, alta productividad, alta capitalización por hectárea, alto grado de mano de obra asalariada, etc., frente a la cual la parcela individual se encuentra en una situación tan desventajosa que en muchos casos no puede subsistir. La parcela individual, por otra parte, impide que el campesino pueda diversificar su producción y participar en la explotación de ciertos renglones comerciales que requieren de una extensión adecuada para su cultivo. Cabe destacar que de esta diversificación hacia cultivos no tradicionales depende en buena medida el desarrollo de una economía campesina que supere los actuales niveles de subsistencia.

Existen otros argumentos no menos importantes que aconsejan prestar mayor atención a la posibilidad de ampliar las dotaciones colectivas. Se refieren al alto costo de la parcelación individual (ceras, caminos, etc.); a las dificultades que ellas plantean para hacer uso de todas las ven-

DE LA TIERRA

AGRARIA VENEZOLANA

tajas de la tecnología moderna: mecanización, riego, fumigación aérea, etc.; sin olvidar las dificultades que para la organización campesina representa la carencia de una base común de trabajo solidario.

Evaluación del programa de tenencia

La Sub-Comisión de Economía de la Comisión que elaboró la Ley de Reforma Agraria estimó en 350.000 el número de familias que para 1960 debían ser beneficiadas por el proceso de Reforma Agraria. Esta estimación fue hecha en base a los datos del Censo Agropecuario de 1950, la Encuesta Agropecuaria Nacional de 1956 y otros estudios sobre el particular.

En el estudio CENDES-CIDA sobre la Reforma Agraria en Venezuela se hicieron también estimaciones sobre el particular, pero tomando como base los Censos Agropecuario y de Población de 1961. Se formularon dos hipótesis. La primera, una hipótesis máxima que implicaba la desaparición de los jornaleros en el campo. Ahora bien, aunque todos los jornaleros son legalmente posibles sujetos de Reforma Agraria, la Ley no prohíbe el trabajo asalariado ni propicia su desaparición. Por ello se formuló una hipótesis moderada que contempla un aumento del 50% de fincas multifamiliares grandes y la permanencia de asalariados en la magnitud requerida por dichas fincas.

De acuerdo a la hipótesis máxima, para 1961, año de los Censos mencionados, había en el país 384.000 familias a beneficiar por la Reforma Agraria; con la hipótesis moderada el número se reducía a 264.000. Si hacemos un promedio de ambas estimaciones, que sería probablemente lo más indicado, el número de familias a incorporar para 1961 estaba en alrededor de 324.000.

Cabe destacar que, según las proyecciones realizadas por el Ministerio de Fomento sobre población urbana y rural, es-

ta última se mantiene en los últimos diez años prácticamente estable, en cifras absolutas, lo cual indicaría que la demanda de Reforma Agraria continuaría siendo aproximadamente la misma que se desprende de los estudios antes mencionados. Esta situación se explica por el hecho de que el crecimiento de la población rural que se produce como consecuencia de las altas tasas de natalidad se compensa con la migración rural-urbana, que como sabemos es considerable en nuestro país. Cuando conozcamos los resultados del Censo Nacional efectuado el año pasado, esta situación podrá precisarse.

Si la Reforma Agraria tenía como uno de sus objetivos la incorporación de más de 300.000 familias, ¿cuántas efectivamente ha incorporado? La respuesta a esta pregunta fue objeto hasta hace muy poco de frecuentes discusiones. El hecho es que las cifras oficiales indicaban que para 1968 ya se habían asentado 162.141 familias. Sin embargo, un estudio realizado recientemente por el Instituto Agrario Nacional y conocido como "Investigación de la Tenencia" reveló que el número de familias efectivamente asentadas en Reforma Agraria era para 1969 de 95.320. Esta cifra es coherente con otra que anteriormente había arrojado el estudio CENDES-CIDA y viene a resolver en la práctica el problema planteado. Es interesante señalar que esta rectificación hacía presumir un cierto impacto sobre la opinión pública; no obstante, ello pasó poco menos que inadvertido, lo cual confirma el hecho de la pérdida de importancia del sector agrícola y de la Reforma Agraria, como problemas nacionales. Durante el año 1970 se asentaron 12.204 familias, lo que sumadas a las 95.320 hace un total para ese año de 107.524. Las cifras todavía no han sido dadas a conocer.

De lo anterior se desprende que la Reforma Agraria sólo ha podido beneficiar, al menos directamente, a una tercera parte de la que originalmente se había previsto, existiendo todavía en el país unas 200.000 familias por asentar. Por lo demás, éste hecho es reconocido por el Gobierno Nacional a través de documentos co-

mo el IV Plan de la Nación y la Exposición de la Delegación Venezolana a la XI Conferencia Regional de la F.A.O. para América Latina. (De paso no está de más decir que el IV Plan de la Nación, en su versión definitiva, apenas dedica tres páginas y media, 301-4, a la Reforma Agraria, lo que parece confirmar lo que afirmáramos antes sobre el declive de la Reforma Agraria como problema nacional.)

Sobre la tierra afectada en estos años sucede algo similar. Las cifras oficiales que se venían dando indicaban que para 1968 se habían afectado algo más de cuatro millones y medio de hectáreas. Sin embargo, la "Investigación de la Tenencia" reveló que en realidad los beneficiarios estaban ocupando efectivamente un total de un millón doscientos cincuenta mil hectáreas (1.250.000 Has.).

CONDICION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN LA REFORMA AGRARIA

Condición	Individuos	
	Nº	%
1. Individuos que trabajan parcelas individuales tituladas	23.107	24,24
1.2. Titulares originales que trabajan en forma directa .	17.011	17,85
1.2. Ocupantes en precario	6.096	6,39
2. Individuos que trabajan parcelas, fundos y tierras adjudicadas con título colectivo .	2.184	2,29
2.1. Titulares originales	1.805	1,89
2.2. Ocupantes en precario	379	0,40
3. Ocupantes en precario de parcelas, fundos y tierras del IAN no titulados	70.029	73,47
Total	95.320	100,00

La "Investigación de la Tenencia" determinó otras cuestiones de gran interés. Por ejemplo: que el 80% de las familias beneficiadas estaban en situación de ocupantes en precario, es decir, que no se encontraban en posesión del título definitivo de propiedad. De éstos, la mayoría estaban en tierras en las cuales el I.A.N. no había procedido a la entrega de la titulación definitiva, pero también había un numeroso grupo que estaba ocupando irregularmente tierras que el I.A.N. había titulado originalmente a personas distintas, presentándose casos de acaparamiento y de concentración de la propiedad. Esta experiencia de nuestra Reforma Agraria nos conduce a otro problema fundamental: el del abandono.

No podemos entrar aquí en las causas de este fenómeno, que por otra parte son más o menos conocidas, pero sí debemos constatar un hecho del que podemos extraer una valiosa enseñanza. De las 30.409 parcelas que se habían entregado, para 1969, con título de propiedad definitivo, sólo 17.518, el 57,61%, continuaban siendo explotadas directamente por su titular, encontrándose las restantes en situación de abandono o explotadas indirectamente, hecho que, naturalmente, está expresamente prohibido por la Ley.

La Reforma Agraria, problema político

Esta situación parece demostrar, entre otras cosas, que aquella idea un tanto romántica que suponía que lo fundamental era darle a una familia la parcela y el título, con lo cual la misma se arraigaría a ella de tal manera que jamás la abandonaría, no se compagina con la realidad. El título de propiedad no es suficiente, incluso nos atreveríamos a decir que es un falso problema mientras no se actúe sobre todo el condicionamiento socio-económico. En una población con alta tendencia a la migración, el "asentamiento" sólo puede ser logrado atacando las causas reales que la originan; es preciso la tierra, pero en cantidad y calidad suficiente, y además el crédito, la asistencia técnica, el justo precio, las obras de infraestructura para la producción, los servicios, etc.

En cuanto al tamaño de la parcela, la "Investigación de la Tenencia" la estima en un promedio de 12,52 Ha. Sin embargo, si analizamos la distribución de frecuencia de la superficie ocupada, observamos que un 44% tiene menos de 5 Ha. y que el 70% tiene menos de 10 Ha. No es posible generalizar sobre cuál es el mínimo de tierra aceptable; sin embargo los que tienen menos de 5 Ha. se encuentran casi siempre por debajo del límite indispensable para el desarrollo de una explotación económica.

DISTRIBUCIÓN DE LA FRECUENCIA DE LA SUPERFICIE OCUPADA POR LOS INDIVIDUOS QUE TRABAJAN PARCELAS, FUNDOS Y TIERRAS DEL INSTITUTO AGRARIO NACIONAL

Intervalos de superficie (Ha./Familia)	Número	Porcentaje simple	Porcentaje acumulado
Hasta 1,0	7.007	7,69	7,69
1,1 a 2,0	8.344	9,16	16,85
2,1 a 3,0	7.569	8,30	25,15
3,1 a 4,0	6.613	7,26	32,41
4,1 a 5,0	10.401	11,41	43,82
5,1 a 10,0	24.259	26,61	70,43
10,1 a 20,0	14.445	15,85	86,28
20,1 a 50,0	7.088	7,78	94,06
50,1 y más	5.156	5,66	99,72
Sin información	258	0,28	100,00
Total	91.140	100,00	—

No incluye los individuos que están trabajando parcelas, fundos y tierras del Instituto Agrario Nacional, adjudicados con títulos de propiedad colectivos, y mantienen este régimen de explotación. Tampoco incluye los ocupantes en precario de tierras del Instituto Agrario Nacional no tituladas que están trabajando en forma colectiva.

Fuente: I.A.N.: Resultados del Programa de Investigación de la Tenencia, 1970.

Ya dijimos que nuestra Reforma Agraria ha sido ejecutada determinantemente sobre la base de la dotación individual y analizamos los inconvenientes que esta modalidad plantea, al menos como modelo general. Nos faltaría ver cuál ha sido el origen de las tierras que han sido afectadas y entregadas a los campesinos, en el sentido de si las mismas son públicas o privadas.

Generalmente, se asocia la dotación en tierras públicas como característica más de un proceso de colonización que de Reforma Agraria. Aunque esta concepción no es del todo correcta, ya que la colonización es un instrumento complementario de la Reforma Agraria y como tal puede ser considerado como parte de ella, lo que sí es indudable es que la proporción en que se utilicen tierras públicas o privadas muestra en buena medida el alcance redistributivo de una política de Reforma Agraria.

En este sentido, y a pesar de no contar con cifras totales confiables, es posible advertir una tendencia a hacer descansar cada vez más las dotaciones en tierras públicas, baldíos y ejidos. Así, en el año 1970, de las 12.204 familias asentadas, 8.144, el 67%, lo fueron en tierras públicas y sólo 4.060, el 33%, lo fueron en tierras privadas.

Las breves consideraciones que hemos hecho sobre la problemática de tenencia tienen la deficiencia de no haber sido en-

marcadas dentro del contexto general de la organización de la sociedad rural, especialmente en lo que se refiere a la estructura productiva. Está claro que el problema es fundamentalmente un problema de participación en la estructura económica y política y que en ese sentido las tierras que se afecten y se distribuyan deben tener significación dentro de esas estructuras. No se trata de dar tierras por dar, sino de que las mismas permitan participar de la producción, del ingreso y del poder político que tiene como base las actividades agrícolas.

Por otra parte, se podría desprender de las consideraciones hechas una visión pesimista del momento actual del proceso de Reforma Agraria. En realidad no se trata de ser pesimistas u optimistas, posturas que, por lo demás, niegan todo enfoque científico. Si hemos resaltado aspectos negativos sobre otros positivos, que evidentemente también los hay, no es sólo porque ellos predominen, sino porque hoy, en Venezuela, es obligante conmover la conciencia nacional sobre todo lo que queda por hacer en el medio rural para sacar a la Reforma Agraria del estado de indiferencia y de clandestinidad en que la ha colocado "el país nacional" y de vencer la opinión en algunos medios generalizada, e interesada de que la Reforma Agraria es un proceso acabado, que pertenece al pasado, a las páginas de la historia.

